



Głosowanie korespondencyjne za granicą – wnioski praktyczne

Magdalena Wrzalik

Doświadczenia pierwszej tury wyborów prezydenckich pokazują, że aktualnie obowiązujące uregulowania dotyczące głosowania poza krajem nie są w pełni dostosowane do obecnej rzeczywistości. Po pierwsze, sytuacja epidemiologiczna wpłynęła na decyzję o utworzeniu dużo mniejszej liczby obwodów głosowania; po drugie, w niektórych państwach głosowanie korespondencyjne jest alternatywną metodą głosowania, a w innych stanowi jedyną formę głosowania; po trzecie, w wielu państwach odebranie pakietu wyborczego z konsulatu, a później jego dostarczenie do konsulatu, było niemożliwe w inny sposób niż przy pomocy usług kurierskich czy pocztowych; po czwarte, ustawowy termin na dostarczenie pakietu wyborczego do wyborcy, a później, po wypełnieniu, odesłanie przez wyborcę do konsulatu, był za krótki.

Pierwsza tura wyborów prezydenckich, która odbyła się 28 czerwca 2020 roku, jest przełomowym wydarzeniem, mającym w założeniu przyczynić się do wyjścia z obecnego kryzysu i przywrócenia ładu konstytucyjnego w Polsce. I choć ustawa z 2 czerwca 2020 o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego nie jest wolna od wad prawnych, należy pamiętać, że w rękach obywateli spoczywała i spoczywa (z uwagi na drugą turę wyborów) przyszłość Polski. Dlatego tak istotne jest, aby zagwarantować im udział w wyborach i możliwość prawidłowego oddania głosu, zwłaszcza w drugiej turze, gdzie każdy głos może być decydującym. Uchwalona nowa ustawa wprowadziła powszechne głosowanie korespondencyjne jako uzupełniającą metodę głosowania, dając wszystkim obywatelom w kraju i za granicą przekonanie, że uczestniczą w procedurze bezpiecznej i uczciwej, a ich głos ma znaczenie. Niestety, ziściło się wiele obaw związanych z zagrożeniem dla prawidłowości procesu wyborczego polskich obywateli przebywających w dniu głosowania za granicą – obaw, które nie do końca były dostrzegane na poziomie legislacyjnym.

Piętrzyły się problemy organizacyjne, techniczne i logistyczne, poczynając od etapu, kiedy należy złożyć wnioski, po odbiór pakietu wyborczego i dostarczenie go do konsulatu osobiście lub za pośrednictwem operatora pocztowego.

Poniżej wskazuję na niektóre z najważniejszych problemów, na które natrafiali wyborcy przebywający za granicą w czasie całej procedury wyborczej związanej z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

- Dla niektórych wyborców procedura głosowania korespondencyjnego stanowiła problem już na poziomie organizacyjnym. Wielu wyborców złożyło swój wniosek przed wyborami 10 maja, które nie zostały przeprowadzone. Aby nie dokonywać ponownej rejestracji w formie elektronicznej, wyborca przed pierwszą turą wyborów w czerwcu powinien być otrzymać wiadomość e-mail, która umożliwiłaby dokończenia tej rejestracji przez uruchomienie wskazanego linku. Niestety, jak donoszą media, wielu wyborców nie otrzymało wiadomości e-mail bądź trafiła ona pomiędzy wiadomości niechciane (SPAM), co uniemożliwiało finalizację tej czynności.
- Przeglądając profil Ministerstwa Spraw Zagranicznych w mediach społecznościowych, można natrafić na szczegółową informację dotyczącą liczby pakietów do głosowania korespondencyjnego, wysłanych do wyborców przez polskie urzędy konsularne na całym świecie przed pierwszą turą. W porównaniu do wyborów Prezydenta RP w 2010 i 2015 roku liczba ta jest znacząco wyższa. Mimo że wybory w największych skupiskach polskiej diaspory organizowane są wyłącznie korespondencyjnie, a obecna sytuacja epidemiologiczna na świecie oraz związane z nią ograniczenia wciąż trwają, to wśród Polonii chęć partycypacji wyborczej jest znacząca – ok. 343 000 osób (przed pierwszą turą wyborów) i ok. 516 000 (przed drugą turą). Przy takiej liczbie wyborców istnieje poważny problem organizacyjno-logistyczny, aby w ustanowionym terminie dostarczyć pakiet wyborczy, tak by wyborca zdążył go odebrać, zapoznać się z instrukcją głosowania, podjąć decyzję odnośnie do treści głosu, a w końcu odesłać (z uwagi na pandemię osobiste dostarczenie w wielu państwach było niemożliwe). Z kalendarza wyborczego wynikało (w przypadku pierwszej tury), że zamiar głosowania korespondencyjnego powinien być zgłoszony przez wyborcę najpóźniej do dnia 13 czerwca 2020. Termin ten przypadał w sobotę. Jeżeli wyborca złożył swój wniosek w ostatnim dniu wyznaczonego terminu, konsulat przygotowany pakiet wyborczy mógł wysłać najwcześniej w poniedziałek 15 czerwca, z uwagi na dwa dni – sobotę oraz niedzielę, kiedy większość urzędów pocztowych jest nieczynna. Jeżeli natomiast konsulat, z powodów organizacyjno-logistycznych (np. opóźnienia spowodowane odręcznym wypisywaniem adresów wyborców) wysłał do wyborcy pakiet w ostatnim dniu, czyli 22 czerwca, skutkowało to tym, że do wyborcy pakiet ten mógł dojść dopiero pod koniec tygodnia. W efekcie wyborca na zapoznanie się z instrukcją dołączoną do pakietu wyborczego oraz podjęcie decyzji miał mało czasu. Należy też pamiętać, że pakiet wyborczy doręczany przez pracownika poczty jest wrzucany do skrzynki na listy, bez konieczności pokwitowania jego odbioru, a odpowiedzialność za pakiet w momencie jego doręczenia spoczywa na wyborcy, co samo w sobie jest rozwiązaniem dyskusyjnym. Co więcej, jeżeli wyborca z różnych przyczyn technicznych nie odebrał pakietu, to, otrzymując awizo, mógł tylko osobiście w ciągu jednego dnia odebrać pakiet na poczcie. Wyborca, który z różnych przyczyn nie zdążył w godzinach pracy urzędu pocztowego odebrać przesyłki zawierającej pakiet do głosowania, pozbawiał się możliwości wzięcia udziału w głosowaniu. Praktyka wyborcza podczas pierwszej tury wyborów pokazała, że w związku z brakiem koordynacji terminów oraz brakiem przepisów zobowiązujących konsula do wysłania pakietu wyborczego pocztą rejestrowaną (co mogłoby skrócić czas dystrybucji pakietów, a przede wszystkim dawałoby potwierdzenie wysłania pakietu z konsulatu do wyborcy, jak również transferu pakietu do

konsulatu), dochodziło do sytuacji, kiedy pakiet wyborczy nadany przez konsulat bądź wysłany przez wyborcę „zgubił się”: wcale nie dotarł do wyborcy bądź konsulatu, albo dotarł tam z opóźnieniem. Można również przypuszczać, że wielu obywateli, mimo zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego, nie odesłało pakietu wyborczego, ponieważ zwątpiło w dotarcie swojego głosu na czas do konsulatu. Skutkowało to pozbawieniem możliwości wyrażenia swojej preferencji przez wyborców, którzy chcieli skorzystać z tej procedury głosowania, szczególnie w państwach, gdzie głosowanie korespondencyjne było jedyną formą gwarantującą udział wyborcy w akcie głosowania.

- Dla wielu wyborców procedura głosowania korespondencyjnego, z uwagi na brak wystarczającej wiedzy o warunkach oddawania prawidłowo głosu, okazała się dużo trudniejsza do zrealizowania, niż ustawodawca mógł przewidywać. Mogło to wynikać z braku wiedzy bądź z nie do końca zrozumiałej i w sposób klarowny skonstruowanej instrukcji głosowania, dołączonej do pakietu wyborczego. Najczęściej występujące problemy, które sprawiły, że oddane głosy nie mogły być wzięte pod uwagę, to: brak dołączenia oświadczenia o tajnym i osobistym oddaniu głosu, brak zaklejenia koperty na kartę do głosowania itp.
- Wprowadzona regulacja ustawowa nie wskazuje na sposób przesłania koperty zwrotnej, co pozwała wyborcy samemu zdecydować o tym i wybrać, jego zdaniem, najlepszy z możliwych sposobów. Odesłanie takiej koperty następuje jednak na koszt wyborcy. W wielu krajach wyborca nie miał możliwości dostarczenia do konsulatu osobiście koperty zwrotnej bezpośrednio przed głosowaniem lub w dniu głosowania. Warto zaznaczyć, że w żadnym kraju Unii Europejskiej nie ma takich obostrzeń, które zabraniałyby wychodzenia z domów w innych sprawach niż tylko niezbędne, czyli np. po zakupy, do lekarza czy apteki. Wszędzie jest już możliwość swobodnego poruszania się, więc nie do końca zrozumiałe jest, dlaczego konsulaty nie wyrażały zgody na osobiste doręczenie pakietu wyborczego, co byłoby idealnym rozwiązaniem dla wyborców mieszkających w pobliżu konsulatu. Gorzej byłoby z tymi, którzy mieszkają daleko, gdyż oni musieliby dojeżdżać. Wielu wyborców, którzy otrzymali pakiet pod koniec tygodnia, korzystało z droższych usług kurierskich i pocztowych, co i tak nie dawało gwarancji dostarczenia koperty zwrotnej na czas.
- Towarzyszący organizacji wyborów pośpiech oraz ograniczenia czasowe wpłynęły na prawidłowość przeprowadzenia wyborów. Niestety, stres oraz zmęczenie sprzyja licznym błędom w realizacji obowiązków powierzonych pracownikom konsulatów, chociażby przez nieprawidłowości dotyczące np. braku ostemplowania kart do głosowania, co skutkuje głosem nieważnym, czy kompletności pakietów wyborczych (np. brak koperty na kartę do głosowania, oświadczenia czy nawet karty do głosowania). Nie dla wszystkich wyborców jest oczywiste, że po otrzymaniu pakietu wyborczego, prócz sprawdzenia, czy jest on kompletny, należy zwrócić uwagę, czy karta do głosowania zawiera odcisk właściwej pieczęci. Wielu wyborców nie ma świadomości, że taki brak powoduje nieważność karty do głosowania.
- Dla każdego wyborcy jest najistotniejsze, by w czasie, kiedy następuje dystrybucja pakietów czy transfer głosów od wyborców do konsulatów, polskie służby konsularne były dostępne w godzinach swojego urzędowania, a może nawet w przyszłości rozważyły dodatkowe godziny w ramach dyżurów, co umożliwiłoby rozpatrywanie na bieżąco wniosków związanych z niedostarczeniem pakietów wyborczych, pozostawanie w kontakcie z polskimi obywatelami i rozwiązywanie problemów. Obowiązkiem polskich służb konsularnych powinno być przyjęcie i indywidualne rozpatrzenie każdego zgłoszenia, co dałoby wszystkim wyborcom przekonanie, że uczestniczą

w procedurze bezpiecznej i uczciwej, i pozwoliło na odbudowanie zaufania obywateli do procedury wyborczej i do instytucji demokratycznych.

- Kolejnym problemem jest chęć zmiany zgłoszonego wcześniej konsulatu adresu, na który ma zostać wysłany pakiet wyborczy w drugiej turze wyborów. Wynika to często ze złej interpretacji instrukcji lub niedoinformowania. Warto zauważyć, że druga tura wyborów odbędzie się w okresie wakacyjnym, kiedy wyborcy mogą przebywać na urloпах, w innym miejscu niż w trakcie pierwszej tury. Wyborcy na podstawie instrukcji mogli błędnie interpretować, że w zgłoszeniu przed pierwszą turą można podać dowolny adres, który można będzie zmienić w przypadku ponownego głosowania (druga tura). Jest to oczywiście niezgodne z regulacją prawną. Wyborca powinien zostać wyraźniej poinformowany, że jeśli w ciągu tych kilkunastu dni między pierwszą turą wyborów a drugą zmieni miejsce pobytu, to w konsekwencji pozbawi się prawa oddania głosu, gdyż pod wskazanym wcześniej adresem nie odbierze pakietu uprawniającego go do głosowania w drugiej turze.
- Informacja, która również powinna być zaakcentowana i dostępna bez większego wysiłku dla wyborców, a budzi wiele wątpliwości, dotyczy możliwości uczestnictwa w ponownych wyborach przez wyborcę, który dopiero w dniu wyborów w drugiej turze będzie przebywał za granicą. W założeniu taki wyborca mógłby złożyć wniosek o wydanie zaświadczenia o prawie do głosowania pisemnie, telefaksem lub w formie elektronicznej w urzędzie gminy, gdzie jest ujęty w spisie wyborców, a następnie zagłosować w dowolnym obwodzie głosowania za granicą. Niestety, ustawodawca nie przewidział sytuacji, kiedy wyborca w dniu głosowania w drugiej turze będzie przebywał (np. na wakacjach, w delegacji czy u rodziny) w państwie (np. we Francji, Wielkiej Brytanii, Irlandii, Norwegii, Holandii), gdzie jedyną przewidzianą formą jest głosowanie korespondencyjne. W tej sytuacji wyborca na podstawie pobranego zaświadczenia o prawie do głosowania zostanie pozbawiony możliwości oddania głosu, gdyż zaświadczenie upoważnia tylko do głosowania osobistego w lokalu wyborczym. Wielu wyborców nie ma również do końca świadomości, że w przypadku zgłoszenia zamiaru głosowania korespondencyjnego nie można ubiegać się o zaświadczenie o prawie do głosowania w innym miejscu pobytu w dniu wyborów.
- Kluczowy problem natury technicznej pojawił się w związku z niedoskonałością działania systemu wspomagającego elektroniczne zapisy do spisów wyborców (e-wybory), który uniemożliwił prawidłową rejestrację do spisu wyborców. Awaria ta trwała (jak podaje Ministerstwo Spraw Zagranicznych) około 1 godziny i 42 minuty. Nie dla wszystkich wyborców informacją dostępną i w pełni zrozumiałą było, że system e-wybory nie jest jedyną z możliwych form zapisów; istniały również inne sposoby, np. e-mail, telefaks. Na przyszłość warto poddać pod rozważenie, by termin przyjmowania zgłoszeń nie obejmował tylko jednego dnia tuż po dniu pierwszego głosowania, tak jak miało to miejsce po pierwszej turze wyborów 28 czerwca 2020, ale by został wydłużony chociaż o 24 godziny. Pozwoliłoby to uniknąć przeciążenia, w konsekwencji awarii systemu, a przede wszystkim ułatwiłoby Polonii rejestrację przez najwygodniejszą z form – elektroniczny system e-wybory. Jak informuje Ministerstwo Spraw Zagranicznych, dopisano w sumie 515 894 wyborców, czyli po pierwszej turze wyborów dopisało się ponad 140 tysięcy osób. Trudno ocenić, ile osób straciło na skutek awarii systemu e-wybory możliwość rejestracji, a tym samym prawo głosu.
- Przedostatnią kwestią, o której należy wspomnieć, a która związana była z rozprzestrzenieniem się epidemii COVID-19, było ograniczenie, a nawet nieutworzenie obwodów głosowania. Z rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 8 czerwca 2020 w sprawie utworzenia obwodów

głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą wynika wprost, że przewiduje się utworzenie tylko 169 komisji wyborczych, co stanowi dwukrotnie mniejszą liczbę niż, przykładowo, utworzono w wyborach parlamentarnych w 2019 roku.

- Na koniec warto wspomnieć o modyfikacji wcześniejszego terminu 14 dni na wniesienie protestu wyborczego w wyborach prezydenckich. Zostało to dokonane ustawą z 2 czerwca 2020 o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 roku z możliwością głosowania korespondencyjnego. Ustawa stanowi wprost, że protest wyborczy wyborca może wnieść nie później niż w ciągu 3 dni od dnia podania przez Państwową Komisję Wyborczą wyniku wyborów do publicznej wiadomości. W efekcie, wyborcy pozbawieni możliwości głosowania za granicą już w pierwszej turze wyborów mają prawo wykorzystać okres między nią (28 czerwca) a drugą turą wyborów (12 lipca) do wstępnego przygotowania protestu, tak aby zdążyć z jego wniesieniem w terminie 3 dni. Termin ten zaczyna biec od momentu podania przez Państwową Komisję Wyborczą do publicznej wiadomości wyników wyborów, tj. informacji o tym, kogo wybrano na Prezydenta RP, a nie wyników głosowania w pierwszej turze wyborów. Ważne jest, by wyborcy pamiętali – a często nie mają takiej świadomości – że 3-dniowy termin na wniesienie protestu wyborczego oblicza się nie od daty ogłoszenia obwieszczenia o wynikach głosowania i wyniku wyborów Państwowej Komisji Wyborczej w Dzienniku Ustaw, lecz od momentu podania go do publicznej wiadomości w dowolnej postaci. Trzeba też mieć na uwadze, że przywrócenie terminu nie jest dopuszczalne. Wyborca za granicą protest składa właściwemu terytorialnie konsulowi, z tym, że do protestu należy dołączyć zawiadomienie o ustanowieniu swojego pełnomocnika zamieszkałego w kraju lub pełnomocnika do doręczeń zamieszkałego w kraju, pod rygorem pozostawienia protestu bez nadania mu biegu. Na wyborcy wnoszącym protest spoczywa obowiązek sformułowania zarzutów oraz przedstawienia dowodów, na których je opiera.

Magdalena Wrzalik – asystentka na Wydziale Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego w Częstochowie.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Warszawa 2020

ISBN 978-83-66543-28-7